Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 7 / 2 0 0 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 de julio de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por S.H.R., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 224/2006 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, preceptivamente recabado de conformidad con el art. 11.1.D.e) de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC), se pronuncia sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Gran Canaria a solicitud de S.H.R., que reclama indemnización por daños que alega se le causan por el funcionamiento del servicio público viario prestado por dicha Corporación Local, en ejercicio del derecho indemnizatorio regulado en los arts. 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Resultan de aplicación, además de la citada LRJAP-PAC y del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, en aplicación del art. 142.3 de esa Ley, la normativa reguladora del servicio prestado, en la interpretación plasmada tanto en Sentencias de los Tribunales en la materia, como en la Doctrina de

---

* **PONENTE: Sr. Bosch Benítez.**

Organismos consultivos, ante todo y por obvios motivos la de este Organismo, recogida en sus Dictámenes al respecto, varios emitidos a solicitud de la Administración actuante.

En todo caso, procede advertir en primer lugar que no cabe la suspensión del procedimiento aquí dispuesta. Así, como reiterada y razonadamente ha expuesto este Organismo, no es aplicable a la solicitud de Dictamen el art. 42.5.c) LRJAP-PAC utilizado a este fin, pues este precepto es de aplicación en la fase de instrucción del procedimiento y en relación con órganos administrativos e Informes de esta naturaleza, con el objeto que les es propio y en conexión con el art. 82 de la misma Ley.

Por eso, no son equiparables a ellos, a ningún fin o a efecto alguno, los Dictámenes del Consejo Consultivo, ni éste es un órgano de la Administración actuante o de otra Administración, interviniendo en el procedimiento tras la instrucción y sobre una Propuesta de Resolución debidamente formulada, aunque en proyecto, para determinar su adecuación jurídica. Por lo demás, la suspensión correctamente adoptada tiene un máximo de tres meses y, precisamente, cuando se acuerda aquí la misma ya no hay plazo resolutorio que suspender al haber vencido, siendo su duración de seis meses (art. 13 RPRP).

2. Según el escrito de reclamación, el hecho lesivo consistió en que, cuando S.H.R. circulaba con su vehículo el día 23 de marzo de 2004 por la carretera GC-1, a la altura del aeropuerto, una chapa metálica perteneciente a una señal vertical de balizamiento de las vías, utilizada normalmente en las medianas, que estaba en la calzada chocó con la parte delantera del coche, no parando entonces por la presencia de otros muchos vehículos circulando y dirigiéndose inmediatamente a denunciar el accidente; se generaron desperfectos en el vehículo cuya reparación, según presupuesto, asciende a la cantidad de 456,63 €, la cual se solicita como indemnización.

Se acompaña documentación apropiada al caso, incluido el antedicho presupuesto de reparación emitido por un taller habilitado al efecto, fotos del coche accidentado y las Diligencias instruidas por la Guardia Civil ante la denuncia efectuada por la afectada, según se dijo antes, casi enseguida de ocurrir el hecho lesivo y con el tiempo preciso para llegar al Cuartel de aquélla.

En estas Diligencias consta que la interesada indica que el accidente ha sucedido en el p.k. 15.5 de la GC-1, sentido Las Palmas y, por tanto, en la calzada izquierda y en su carril izquierdo, el más próximo a la mediana, sobre las 12.00 horas del día 23 de marzo de 2004, chocando el coche que conducía, sin poderlo evitar al no verla al estar oculta por el tráfico, con una chapa que estaba en el suelo y que se levantó ante ella al paso de otros coches, lo que produjo desperfectos en el suyo. Estos efectos se observan en la subsiguiente inspección ocular del vehículo realizada y son propios de la colisión alegada, estando en la parte derecha del capó y existiendo además restos de pintura roja y blanca en el coche, que es la usada en ese tipo de objeto. Por eso, la Guardia Civil estima que el objeto con el que se colisionó ha de ser la placa superior de una señal de balizamiento de las vías, usada por el personal de mantenimiento de éstas a los efectos oportunos, debiendo ser una de las que se encontraban en la mediana de la GC-1 en esa zona, pues esos días se realizaron trabajos en aquélla, acondicionando sus palmeras, por lo que se cortaron al tráfico carriles de circulación, entre ellos el izquierdo de la calzada izquierda.

3. Está legitimada para reclamar, haciéndolo el 11 de mayo de 2004, S.H.R., como interesada, al acreditarse que es propietaria del coche accidentado (arts. 142.1 y 31 LRJAP-PAC). Por otro lado, corresponde al Cabildo actuante tramitar y resolver el procedimiento iniciado por la reclamación y decidir sobre ésta (art. 142.2 LRJAP-PAC), habiéndole sido traspasadas las funciones del servicio viario, correspondientes a la vía de titularidad autonómica donde sucede el hecho lesivo, por el Gobierno autonómico con previsión legal al efecto, respondiendo en consecuencia por la prestación de dicho servicio público frente a los usuarios.

Posteriormente, la Administración acusa debido recibo de la reclamación el 11 de junio de 2004 y, en aplicación del art. 70 LRJAP-PAC, recaba el 2 de agosto de 2004 la mejora de la misma, con aportación de cierta documentación por la interesada; lo que es procedente en cuanto al objeto del requerimiento, pero no al momento de hacerse, pues se hace con una demora excesiva, habiendo ya transcurrido casi tres meses del plazo resolutorio. La documentación que se recaba se facilita el 29 de septiembre de 2004, correctamente.

Se cumplen los requisitos fijados legalmente para tramitar la reclamación, tanto el temporal (art. 142.6 LRJAP-PAC), pues se reclama dentro del año posterior a

suceder el hecho lesivo, como los relativos al daño, pues es efectivo, está personalmente individualizado y es económicamente evaluable.

II

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se efectúan las siguientes observaciones:

1. Informes.

A solicitud del instructor, la Guardia Civil de Tráfico remite las Diligencias 212/04 instruidas ante la reseñada denuncia de la interesada, confirmando que no acudieron sus agentes al lugar del accidente, seguramente por la naturaleza del mismo y los datos disponibles, que se hacen constar en dichas Diligencias.

Por otra parte, se recaba y obtiene información de la contrata que realiza funciones de mantenimiento y conservación de la vía, quien la remite el 15 de septiembre de 2004 indicando que, a la vista de sus Partes de vigilancia del día del accidente y en relación con el p.k. 15.5, calzada izquierda, de la GC-1, no se conoce la producción de aquél, aunque se reconoce no sólo que se efectuaron labores de reposición de balizamiento, sino que se realizaban trabajos en la zona por D. y por Construcciones M. En cualquier caso, cabe observar ahora al respecto que, según esos Partes que constan en el expediente, se pasó por el lugar del accidente, ocurrido sobre las 12.00 horas, entre las 9.15 y 9.20 de la mañana y no se vuelve a hacerlo hasta las 17.30 aproximadamente, circulándose a las 16.00 horas, pero por la calzada derecha, por ese p.k., ni tampoco se estuvo allí cuando los equipos realizaron trabajos puntuales de retirada de obstáculos, que, de todos modos, no se hicieron en esa vía en un intervalo de más de cinco horas, coherentemente por demás con la labor de vigilancia efectuada.

Por último, se emite un Informe del Servicio que resulta deficiente en cuanto a procurar los fines de la instrucción (art. 78.1 LRJAP-PAC), perjudicándose así sobre todo a la propia Administración gestora del servicio prestado, pues se limita a decir, a reiterar más bien, que no hay constancia de que se produjera el accidente, sin consultar siquiera a la Guardia Civil. Además, afirma que no se produjeron cortes en la mediana de la GC-1 en la zona, cuando parece que sí se produjeron tales cortes por las razones ya explicitadas y lógicamente en la vía, no en la mediana, cerrándose

al tráfico por trabajos en ella el carril izquierdo de la calzada izquierda, justo donde ocurre el hecho lesivo, como señala la Guardia Civil y apunta la propia contrata.

2. Prueba.

Correctamente se abre período probatorio por 30 días el 1 de octubre de 2004, no proponiendo la interesada ningún medio probatorio además de los ya facilitados, de carácter documental, junto al escrito de reclamación.

3. Audiencia.

Se confiere el trámite de vista y audiencia el 9 de noviembre de 2005 por 15 días, a punto de vencer el plazo resolutorio, presentando alegaciones la interesada el 23 de noviembre de 2005, vencido entonces tal plazo, en las que se reitera en su solicitud y requiere el pago de la indemnización reclamada.

4. Propuesta de Resolución.

Se formula el 21 de diciembre de 2005, no ajustándose a lo dispuesto en el art. 89 LRJAP-PAC, particularmente en su apartado 3, o en la forma del acto por el que se ha de resolver el procedimiento y, desde luego, produciéndose vencido el plazo resolutorio. Por eso, con las consecuencias que ello conlleva y debiera comportar, se resolverá con notorio incumplimiento del mismo; máxime cuando, por razones no explicadas y difícilmente justificables, la solicitud del Dictamen se produce muchos meses después, en un tiempo equivalente casi al propio plazo resolutorio.

III

1. La PR analizada desestima la reclamación porque, a la luz de los datos disponibles, considera que no es exigible responsabilidad al respecto a la Administración gestora del servicio prestado, estimando, en esencia, que el daño consecuencia de los desperfectos en el coche de la interesada no se acredita que se causen por el funcionamiento del servicio, que se afirma correcto en relación con las funciones de vigilancia y limpieza realizadas por la contrata. En este sentido, tales desperfectos, que no se discuten, no se prueba que se produzcan por el objeto que alega la afectada.

Así, no se tiene constancia no solo del accidente, sino de la presencia de ese tipo de objeto en la vía, ese día y en ese momento, máxime no ocurriendo otros accidentes, antes o después, del denunciado, ni demostrándose en modo alguno la existencia de ese objeto en la vía por la afectada. En definitiva, no existe la necesaria relación de causalidad entre el daño o el hecho lesivo y el referido funcionamiento.

2. Pues bien, ante todo ha de convenirse en que es fundamental a los fines que interesan la denuncia de la interesada ante la Guardia Civil, en sus términos y momento de realizarse, y las Diligencias instruidas por aquélla, con su concreto contenido, aunque también lo sea, pero no en el sentido que pretende la Administración, sino en el contrario a su postura, la información proporcionada por la contrata.

Desde luego, no puede mantenerse que no existieron cortes de tráfico en la vía días próximos al del accidente, cerrándose en concreto el carril por el que circulaba la afectada, por trabajos de acondicionamiento de la mediana realizados por empresas mencionadas por la contrata, requiriéndose en consecuencia colocar balizas de señalización correspondientes, y que, por demás, tal contrata efectuó labores al respecto, reponiendo esas señales. Por tanto, entra dentro de lo posible que una de esas señales perdiera su parte superior y que ésta, una plancha de rayas blancas y rojas, cayera en el carril en cuestión, no siendo recogida mientras estaba cerrado al tráfico, o que se desprendiera por algún motivo estando la señal aún en la mediana, recordándose que dicho carril es, precisamente, el más cercano a ella y que la interesada circulaba por él.

Además, según se adelantó en el Fundamento precedente al comentarse la información de la contrata y sus Partes de trabajo, resulta que éstos no prueban que pasaran durante ese día por el p.k. 15.5 de la GC-1, en su calzada izquierda, en muchas horas, incluso para efectuar la retirada de obstáculos en sitios concretos, antes y después de la hora del accidente. Por eso, no puede decirse que se realizaran adecuadamente estas funciones, ante todo la de vigilancia, en el nivel exigible, sino más bien al contrario. Consecuentemente, no puede determinarse con cierta garantía el tiempo que pudo estar el obstáculo en la vía o, al menos aproximadamente, cuándo pudo aparecer en el carril izquierdo de la calzada izquierda, cayendo a él directamente o trasladándose hasta él por efecto del tráfico.

3. Ciertamente, de haber ocurrido el accidente, éste se produce en el ámbito de prestación del servicio viario, en relación con las funciones de mantenimiento o conservación y de vigilancia a realizar por la contrata, dada la hora del accidente pero siempre según las obligaciones contractuales de aquélla. En cualquier caso, siempre ha de responder la Administración gestora del servicio frente a los usuarios inmediatamente, no siendo la contrata parte interesada en el procedimiento de responsabilidad extracontractual, ni pudiendo sustituir a la Administración en cualquiera de sus trámites, aunque pueda informar al respecto adicionalmente. Y ello, sin perjuicio de poderse repetir contra el contratista, pero en otro procedimiento y por responsabilidad contractual, de acuerdo con el contenido del contrato formalizado y según las normas en la materia de la legislación contractual.

Precisamente, como este Organismo ha expuesto insistentemente, con ajuste a la Jurisprudencia mejor y más reciente de los Tribunales, en especial del Tribunal Supremo, al decidir asuntos en esta materia y, más concretamente, relacionados por el servicio viario, las mencionadas funciones se han de realizar todo el tiempo de prestación del servicio, aunque de acuerdo con el nivel exigible al respecto. Exigencia que se ha de determinar en cada caso, en función tanto de las características de la vía y de su calificación, funcionalidad o condiciones constructivas y de visibilidad, como de la circulación en ella en cada momento del día y según el tipo de tráfico o los antecedentes de accidentes o de incidentes en ella, en particular en ciertos lugares o zonas y en determinadas horas.

En esta línea y de acuerdo con esta Jurisprudencia, se recuerda que, siendo objetiva su responsabilidad, aunque lo fuese relativamente, es la Administración quien ha de acreditar la incidencia de motivos que justifican que no ha de responder o que solo debe hacerlo limitadamente, existiendo causa de fuerza mayor o cualquier otra imputable a un tercero o al propio interesado.

Así, acreditada la producción de un hecho lesivo en la prestación del servicio y conocida o demostrada su causa, la Administración ha de probar que no es imputable a ella la responsabilidad porque no ha sido causado por su funcionamiento, que ha sido adecuado en el sentido antes expuesto, sino por la conducta del interesado, acreditadamente antijurídica, la intervención decisiva de un tercero o porque no podía evitarse el daño por tal funcionamiento, fuese inmejorable o aun incorrecto. Siempre sin perjuicio de supuestos de concausa, cuando ocurra el hecho lesivo tanto

por la actuación, activa u omisiva, de la Administración, como por la del propio afectado, limitándose pertinentemente y en la proporción que en cada supuesto proceda la responsabilidad de aquella y surgiendo, correlativamente, el deber del interesado de soportar el daño.

En estas condiciones, aparte de que la producción asumida del hecho lesivo supone que, al menos en principio, el funcionamiento del servicio no ha sido correcto, especialmente en casos como el presente o similares, no puede exigirse al propio interesado, que no conoce el sistema de realización de las funciones del servicio, que pasa por el lugar casual e incidentalmente, que carece de los medios precisos y que no ha de probar hechos negativos, que demuestre el tiempo que estuvo el obstáculo en la vía o que no apareció allí poco tiempo antes de pasar, o bien, que no ha realizado una conducción antijurídica.

4. Ahora bien, en este caso la Administración no acredita que las funciones de limpieza y, antes, de vigilancia de la vía se hubieran realizado correctamente. Lógicamente, por esta circunstancia y por los defectos de instrucción antes observados, no se dispone de datos en este supuesto relevantes para apoyar la inexigibilidad o limitación de responsabilidad, no demostrándose que el obstáculo apareciera allí justo antes de pasar el afectado o, al menos, un tiempo suficiente para que no pudiera ser detectado a los efectos pertinentes con un funcionamiento exigible del servicio. Obviamente, si encima el obstáculo es la placa de una señal de tráfico, menos todavía han sido realizadas adecuadamente las funciones del servicio, cuyo funcionamiento por ende es totalmente deficiente.

Por otra parte, procede tener en cuenta que el accidente ocurre en una vía esencial en la red viaria de Gran Canaria, en un lugar de tráfico considerable por la naturaleza y funcionalidad de esta carretera y, a mayor abundamiento, por la hora del día que ocurre y la cercanía del aeropuerto. Y, por otro lado, no existiendo prueba en contrario, no hay constancia de la intervención de la interesada, por una conducción inadecuada, en la producción del accidente, que sucede en momento en que circulaban muchos coches junto a ella, levantando el paso del precedente la placa que estaba en el suelo y se movía con el tráfico, sin poder evitar por ello el impacto al no ver el obstáculo, ni poderlo eludir en su vuelo.

Cabe añadir que, en estas circunstancias y en relación con lo expresado sobre la carga de la prueba y la naturaleza de la responsabilidad patrimonial administrativa, la presunción de que el obstáculo en la vía es reciente o lleva poco tiempo allí por la

supuesta no producción de otras reclamaciones o accidentes, ha de apoyarse debidamente en otros datos, proporcionados por una información pertinente y adecuada, procedente del Servicio o de Fuerzas Policiales, o bien, por testigos presenciales o usuarios de la vía. Además, como igualmente ha observado este Organismo, no es suficiente al efecto la ausencia de otras reclamaciones, ni aun el desconocimiento de otros accidentes, pues pueden haberse producido hechos lesivos que no se denuncian, en particular al Servicio, o en los que no se reclama indemnización; o bien, la placa puede no causar forzosamente aquellos al poderse evitar por algunos conductores, no generar problemas al pasar por ella, o ser limitado el impacto.

5. Sin embargo, la principal objeción de la Administración para asumir su responsabilidad consiste en la no producción del accidente o, en todo caso, que ocurría por la causa alegada, sosteniéndose la falta de prueba al respecto. Así, se afirma en la PR que no la proporciona la interesada, ni que sirven al efecto las Diligencias de la Guardia Civil, que ni siquiera estuvo en el lugar del supuesto accidente.

Es claro que la afectada, como se apuntó, debido al tráfico existente y el sitio concreto del hecho lesivo sólo ha podido presentar como medio probatorio las referidas Diligencias, previa su denuncia. Pero no es menos cierto que, dadas las antedichas circunstancias, difícilmente puede serle exigido más esfuerzo probatorio y, desde luego, ha tenido máxima diligencia para denunciar, a los efectos oportunos, el accidente donde debía hacerlo, actuando enseguida de la producción del hecho lesivo. Y tampoco puede obligar a los agentes a que acudan al indicado lugar.

Por otra parte, además de que, como se expuso, cabe la existencia del obstáculo en cuestión en la vía por las circunstancias de la misma esos días, tampoco es esencial la presencia de los agentes allí, aunque pudiera mejorarse la comunicación del Servicio con la Guardia Civil para que ésta comunicara inmediatamente los accidentes denunciados y la eventual existencia de obstáculo en la carretera, desconociéndose que ello ocurriera en esta ocasión.

En resumidas cuentas, el accidente pudo ocurrir perfectamente como alega la interesada y admite la Guardia Civil, pues, como ésta efectivamente reseña en sus Diligencias, los desperfectos existen y son propios de una colisión como la denunciada y con el objeto en cuestión. Y, sobre todo, siendo posible la presencia del

trozo de la señal de balizamiento allí, resulta que existen restos en el coche que se ajustan perfectamente a la misma, por sus características y color, de modo que la Guardia Civil concluye que el accidente pudo ocurrir como se alega.

6. En definitiva, en las concretas condiciones expuestas, existe relación objetiva entre el funcionamiento del servicio viario prestado por el Cabildo actuante y el hecho lesivo, así como subjetiva porque, al no existir prueba en contrario o motivo acreditado suficientemente para entender otra cosa, su causa es imputable a la Administración al ocurrir por su actuación omisiva y no adecuada en relación con las funciones de vigilancia y limpieza de la vía. Por tanto, existe responsabilidad de aquella por el daño sufrido y, además, plena.

En consecuencia, ha de estimarse la reclamación presentada en su totalidad por los daños padecidos en relación con los desperfectos en el vehículo de la interesada, procediendo reconocer el derecho indemnizatorio de ésta y abonarle la indemnización reclamada, pues, en efecto, está acreditada tanto la valoración del daño como la cuantificación del mismo referidos a tales desperfectos y el costo de su reparación mediante presupuesto aportado al respecto, con un contenido apropiado y adecuado.

En todo caso, por la demora en resolver, es aplicable lo dispuesto en el art. 141.3 LRJAP-PAC y, por consiguiente, el montante de la indemnización así determinada ha de actualizarse al momento durante la resolución del procedimiento.

C O N C L U S I Ó N

La PR examinada no se ajusta al Ordenamiento Jurídico, puesto que ha quedado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiéndose indemnizar a la reclamante en la cantidad solicitada, con aplicación de lo dispuesto en el art. 141.3 LRJAP-PAC por la demora en resolver.